

Vergaderjaar 1984–1985

19 122

Goedkeuring van het op 12 juni 1985 te Madrid en Lissabon tot stand gekomen Verdrag betreffende de toetreding van het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek tot de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, met Toetredingsakte, Bijlagen en Protocollen

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

's-Gravenhage, 18 juni 1985

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 19 juni 1985, no. 115, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken, van Landbouw en Visserij, van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid a.i., bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot goedkeuring van het op 12 juni 1985 te Madrid en Lissabon tot stand gekomen Verdrag betreffende de toetreding van het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek tot de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, met Toetredingsakte, Bijlagen en Protocollen.

1. Hoewel de Raad van State begrip heeft voor het streven van het kabinet om, met het oog op het respecteren van de eerder overeengekomen toetredingsdatum van 1 januari 1986, het goedkeuringswetsvoorstel op de kortst mogelijke termijn voor te leggen aan de Staten-Generaal, betreurt de Raad het dat diens gevolg de voor de advisering beschikbare tijd dusdanig kort is dat het college moet volstaan met enkele opmerkingen die hoofdzakelijk de memorie van toelichting betreffen.

Met betrekking tot deze toelichting wil de Raad in meer algemene zin opmerken dat een gecompliceerde regeling als de onderhavige, met meer dan 400 verdragsartikelen, 36 bijlagen, 25 protocollen en bijna 50 verklaringen, gelet op haar belang voor de toekomstige ontwikkeling van de Gemeenschappen, een uitvoeriger en meer gedetailleerde toelichting van de zijde van de bewindslieden vraagt dan in het onderhavige stuk wordt geboden. De Raad adviseert alsnog de voor het opstellen van een zodanige toelichting benodigde tijd uit te trekken, alvorens de stukken aan het parlement worden aangeboden.

2. Onder erkenning van het grote politieke belang en de voordelen die voor de Gemeenschap aan de toetreding van Spanje en Portugal zijn verbonden, meent de Raad toch te moeten constateren dat de uitbreiding van de Gemeenschap aan deze staten het gevaar van een verwatering van het streven naar één gemeenschappelijke markt en een verzanding van de besluitvorming inzake te voeren gemeenschapsbeleid nog groter maakt dan nu reeds het geval is.

3. Voor wat de gemeenschappelijke markt betreft geeft reeds te denken, de vergeleken met eerdere toetredingsre-

gelingen, toegenomen gecompliceerdheid en verbijzondering van de overgangsbepalingen, en de verlenging en grotere differentiatie van overgangstermijnen. Het feit dat niet alleen overgangsmaatregelen zijn getroffen ten bate van de toetredende staten, maar ook bepaald meer dan vroeger de voorzieningen mede beogen voorshands de huidige lid-staten te beschermen tegen bepaalde gevolgen die uit de toetreding zouden kunnen voortvloeien voor «gevoelige» sectoren van hun economie, vervult de Raad met enige zorg. De Raad vraagt zich in dit licht af, of de nieuwe evenwichten waartoe blijkens het gestelde in de memorie van toelichting (bladzijden 6 en 7) in het verleden zowel de toen nieuwe lid-staten als de Gemeenschappen bleken te kunnen geraken, niet steeds meer ten detrimente zullen strekken van de eenheid van de gemeenschappelijke markt. De weerstand tegen het op termijn moeten opgeven van, op zichzelf in het verschil in economische ontwikkeling tussen de lid-staten hun rechtvaardiging vindende, geprotegeerde posities zal immers de kans op het invoeren van allerlei ontsnappingsclausules doen toenemen en het zoeken naar moeilijk door de Gemeenschap te bestrijden maatregelen tot afscherming van marktsectoren

bevorderen, zowel aan de zijde van de nu toetredende als aan die van de reeds lid zijnde staten.

Te weinig aandacht besteedt de toelichting aan de problemen verbonden aan het integreren van economieën zoals die van Griekenland, Spanje en Portugal in de gemeenschappelijke markt. De Raad komt hieronder op dit punt nog terug.

4. Dat mede de door de reeds plaatsgevonden uitbreiding toch al moeizaam verloopende besluitvorming verder bemoeilijkt zal worden door de toetreding van de nog eens twee staten wordt in de memorie van toelichting erkend. Over de perspectieven voor een verbetering van de bestaande besluitvormingspraktijk en voor andere institutionele hervormingen ter verhoging van de besluitvaardigheid van de Gemeenschap en met name van de Commissie, is naar de mening van de Raad de toelichting (bladzijden 11 en 15), zeker na de recente Europese Raad in Milaan, rijkelijk optimistisch. De realiteit gebiedt te erkennen dat deze perspectieven, gelet op de houding van drie lid-staten, vooralsnog somber zijn. Het lijkt dan ook aanbeveling te verdienen de toelichting aan deze realiteit aan te passen en vandaar uit de visie van het kabinet te geven op de wenselijk en mogelijk geachte ontwikkelingen binnen de Gemeenschappen, die de aldus ontstane problemen enigszins zouden kunnen ondervangen. Te denken ware bijvoorbeeld aan mogelijkheden voor een in enigerlei zin gedifferentieerde integratie binnen de Gemeenschap-pen.

5. Node heeft de Raad in de toelichting een beschouwing gemist over de wijze waarop de rechtstreekse werking en de voorrang van de communautaire rechtsregels in de Spaanse en Portugese rechtsstelsels is verzekerd. Gezien het grote belang van een hechte verankering van het Gemeenschapsrecht in de rechtsorde van de lid-staten ter verwezenlijking van de eenheid van rechtsregime op de gemeenschappelijke markt, acht het college het wenselijk alsnog een dergelijke beschouwing in de memorie van toelichting op te nemen.

6. In de memorie van toelichting (bladzijden 6 en 7) wordt aangegeven dat de ervaring met de eerste uitbreidingen heeft geleerd dat de inpassing van nieuwe lid-staten betrekkelijk

ordelijk kan verlopen. Naar 's Raads mening kan deze premisse slechts gebaseerd zijn op de ervaringen met Groot-Brittannië, Denemarken en Ierland. Om in dit verband te spreken van Griekenland lijkt het college voorbarig, omdat Griekenland zich thans nog midden in de overgangperiode bevindt. Toch lijken de ervaringen met dat land vooral relevant voor de toetreding van Spanje en Portugal, omdat het hier gaat om landen met een in vergelijking met de meeste landen van de Gemeenschap laag niveau van economische ontwikkeling. Zo meent de Raad te weten dat het bnp per hoofd van de bevolking in Spanje de helft is van het gemiddelde in Europa en dat van Portugal een kwart. In dit verband moge het college verder wijzen op het door de Sociaal-Economische Raad (SER) op 16 december 1977 eigener beweging uitgebrachte advies inzake de verzoeken om toetreding tot de Europese Gemeenschappen van Griekenland, Portugal en Spanje, waarin onder meer grote nadruk is gelegd op de inspanning die van de Gemeenschap zal worden gevraagd om gedurende de overgangperiode «te komen tot een versnelling van de economische ontwikkeling van de toetredende landen, zodanig dat aan het eind van de overgangperiode de verschillen in economisch ontwikkelingspeil tussen de huidige en de nieuwe lid-staten voldoende verkleind zullen zijn om een redelijk functioneren van de gemeenschapsregels en een verdere integratie (met name EMU) mogelijk te maken» (bladzijde 16).

Gelet op het vorenstaande ware naar 's Raads mening in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag hoe en in welke etappen laatstgenoemd doel voor Spanje en Portugal in de overgangperiode zal kunnen worden bereikt en welke financiële inspanning – mede gelet op het gestelde op de bladzijden 10, 71–72 en 80 – dit van de Gemeenschap gedurende die jaren zal eisen.

7. Tevens zou naar 's Raads mening in dit verband de vraag dienen te worden beantwoord in hoeverre het realistisch is te verwachten dat dit doel voor Spanje zonder grote financiële injecties bereikbaar zal blijken. De werkloosheid in Spanje belooft thans immers omstreeks 19% van de beroepsbevolking, terwijl in de landbouw 18% van de beroepsbevolking werkzaam is. Indien landbouw, visserij en belangrijke delen van de

industrie (met name de staalindustrie) in omvang/werkgelegenheid moeten worden ingekrompen, dan is het nodig dat de rest van de industrie sterk groeit. Bij een industriële groei over de periode 1980–1984 van 1,1% kunnen zo geen wonderen worden verwacht gedurende een overgangperiode van 7 à 10 jaar.

De memorie van toelichting ware in het licht van het vorenstaande uit te breiden met statistisch materiaal dat een inzicht kan geven in de problemen met betrekking tot de integratie van de Spaanse en Portugese economie in de gemeenschappelijke markt en de wijze waarop de Gemeenschappen beogen een bijdrage te leveren aan de oplossing daarvan, waar mogelijk aangevuld met prognoses over de te verwachten economische ontwikkeling dezer economieën. Duidelijk zou bovendien moeten worden gemaakt, of de vergrote communautaire fondsen wel voldoende zullen zijn om aan de sterk vergrote vraag te voldoen.

8. De memorie van toelichting roept bovendien nog de volgende bijzondere vragen op:

a. Op bladzijde 5 wordt opgemerkt dat de Nederlandse tuinders ten gevolge van de lange overgangstijd voldoende tijd krijgen om zich op de concurrentie van Spanje en Portugal voor te bereiden. Het verdient aanbeveling dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven hoe die «voorbereiding» zal kunnen verlopen.

Dit vraagstuk kan overigens niet los worden gezien van de gehele voorziening van de Gemeenschap voor wat betreft groenten en fruit, alsmede van de bijzondere relaties die ter zake bestaan met de landen rond de Middellandse Zee. Aan deze problematiek is in het eerdergenoemde SER-advies (bladzijden 9 tot en met 12 en bladzijde 21) indringend aandacht geschonken. Ten aanzien van deze elementen zou naar 's Raads mening meer informatie van kwantitatieve aard dienen te worden verschaft.

b. Op bladzijde 11 wordt opgemerkt dat de relaties tussen de Gemeenschappen en Latijns-Amerika (ten onrechte een continent genoemd in de toelichting) een positieve impuls zullen ondergaan van deze toetreding. Ter zake zijn in het kader van het verdrag ook teksten opgesteld. Zo is ter zake een «Gemeenschappelijke verklaring van intentie» afgelegd (doc. AA-EP 3/85/n149) waarin de Gemeen-

schap onder meer haar vastbeslotenheid uitdrukt om via uitbreiding en versterking van de economische en commerciële betrekkingen en haar samenwerking met deze landen bij te dragen tot de economische en sociale ontwikkeling van de regio. Welke vorm stelt men zich voor te geven aan deze relatie en welke middelen zullen daarmee in de komende jaren gemoeid zijn? In dit verband vraagt het college zich af wat de betekenis is van de Verklaring van Spanje betreffende Latijns-Amerika (doc. AA-EP19/85/n11) waarin Spanje de aandacht richt op problemen met betrekking tot de invoer vanuit Latijns-Amerika en de problemen die zich ter zake voordoen met betrekking tot de toepassing van het «acquis». Spanje verklaart daarbij immers dat het zich voorstelt om bij de komende herziening van het Stelsel van Algemene Preferenties dan wel in het kader van andere binnen de Gemeenschap bestaande mechanismen, «permanente oplossingen» te vinden.

c. Op bladzijde 26 wordt medegegeeld dat de herstructurering van de Spaanse ijzer- en staalindustrie binnen 3 jaar na de toetreding afgerond dient te zijn. De vraag rijst of daarmee een evenwichtige situatie op de communautaire ijzer- en staalmarkt wordt bereikt. Deze sector is de afgelopen jaren onder nogal grote druk geweest en ook in 1977 werden door de SER problemen juist in deze sector gezien (bladzijde 19 van het SER-advies). Hieraan ware aandacht te besteden.

d. Op bladzijde 38 wordt opgemerkt dat in het kader van het overgangsmodel voor de sector verse groenten en fruit aan Spanje «beperkte» financiële steun van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw zal worden gegeven. De vraag rijst aan welk bedrag daarbij moet worden gedacht.

e. De Raad betreurt dat thans nog geen overeenstemming bestaat over de aanpassing van het bestaande beleid inzake oliën en vetten (bladzijde 45 van de memorie van toelichting). De vraag rijst of de toekomstige besluitvorming zoals voorzien in de memorie van toelichting niet aanmerkelijk verzwaard zal worden doordat de toetreding van 2 nieuwe producenten landen dan een feit zal zijn.

f. Met betrekking tot de beoogde vermindering van de visserijcapaciteit in Spanje (bladzijde 55 van de memorie van toelichting) rijst de vraag of hier een concreet streefdoel is afgesproken. Naar 's Raads mening ware in de memorie van toelichting in te gaan op deze vraag en op de vraag of er na de afronding hiervan een evenwichtige situatie binnen de Gemeenschap in de desbetreffende sector ontstaat.

9. Naar 's Raads mening verdient het aanbeveling in de memorie van toelichting nog enige aandacht te besteden aan de werking van het verdrag ten opzichte van Macao. Dit mede met het oog op denkbare handelsomleggingen ter zake van textielgoederen.

10. De memorie van toelichting zou voorts aan kracht winnen indien de beschouwingen van globaliserende aard (meer) zouden worden geadstrueerd met enige voorbeelden of redengevingen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de volgende passages ter zake van:

- «Verergerde overschotsituaties voor bepaalde landbouwprodukten» (bladzijde 7, eerste alinea);
- «de bescherming van bestaande nationale economische belangen» (bladzijde 7, slot);
- «een redelijk evenwicht te vinden tussen de economische lusten *en lasten* van de Canarische uitzonderingspositie» (bladzijde 17, eerste volledige alinea);
- «Daarnaast hebben de omvang en structuur van de Spaanse landbouw en het Spaanse landbouwbeleid *dat op belangrijke punten fundamenteel afwijkt van dat van het gemeenschapsbeleid* aan deze situatie bijgedragen» (bladzijde 33, eerste helft);
- «Voor deze produkten vindt een versnelde afbraak plaats in het vijfde en zesde jaar en een langzamere voor de daarop volgende jaren» (bladzijde 38, derde alinea);
- «Wel zal de eventuele aldus berekende compenserende heffing ... ten volle worden opgelegd» (bladzijde 38, vierde alinea, slot);
- «en voor zover voor het betrokken produkt de kwantitatieve restricties zijn afgeschaft» (bladzijde 55, tweede alinea);
- «De invoerbeperkende maatregelen hebben slechts betrekking op de voor Portugal meest gevoelige produkten» (bladzijde 73, tweede alinea, slot).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

